

Comanejo de Recursos Naturales

APRENDIZAJE LOCAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

2

El énfasis en las personas y no en las cosas calma las aguas en la laguna Tam Giang

El boom de la acuicultura amenaza los medios de sustento y el medio ambiente

La expansión no regulada de la acuicultura en una enorme laguna costera hacía imposible que los pescadores itinerantes pobres se ganaran la vida y amenazaba el medio ambiente de la laguna misma. Dado que los funcionarios del gobierno local no querían o no podían actuar, se decidió que un equipo de investigadores de dos universidades y del Ministerio de Pesquería salvara la laguna y los medios de subsistencia, encontrando soluciones participativas frente a este impasse.

La laguna Tam Giang de Vietnam, única en su género, es un hábitat casi perfecto para la pesquería y la acuicultura. Con más de 70 km. de largo y una profundidad promedio de sólo dos metros, es un hábitat de gran productividad para especies tanto marinas como de agua dulce, pero en años recientes la codicia y la desigualdad social, combinadas con la estrechez de miras de las políticas gubernamentales, produjeron un clima de violencia en sus aguas, amenazando destruir el precario equilibrio de este medio ambiente.

La mayor parte de las 300 000 personas viviendo alrededor de la laguna depende de la pesca o la agricultura para su sustento. La introducción de la acuicultura en la década de 1980 desencadenó un boom que trajo consigo un aumento rápido de cercados de red y diques en campos bajos, produciendo estanques para especies rentables de exportación, como el camarón tigre. El crecimiento de la acuicultura fue espectacular, pero tuvo su precio. Pronto la laguna, de poca profundidad, se cubrió de un entramado de cercos de redes, bermas de tierra para mantener los estanques más tradicionales, y corrales de peces así como de otra infraestructura de acuicultura.

Al quitar a los pescadores itinerantes de barcos sus áreas tradicionales de pesca, la situación generó conflictos entre

ese grupo y los piscicultores. Comparativamente, los que practicaban la acuicultura eran acomodados y se seguían enriqueciendo, mientras que los pescadores de equipo móvil y pequeñas embarcaciones se veían cada vez más marginalizados. Necesitaban equipos cada vez más grandes para extraer la misma cantidad de peces, y algunos habían optado por la práctica ilegal de la pesca eléctrica, usando baterías y electrodos sumergidos para matar cardúmenes



Proyecto Laguna Tam Giang

Demarcando las áreas de cercados e hileras de corrales para peces, además de espacio para la navegación en la laguna Tam Giang.



Proyecto Laguna Tam Giang

El IDRC impartió capacitación en técnicas que propiciaran la participación de los lugareños en el diagnóstico de los patrones de uso de la laguna y la identificación de áreas problemáticas y soluciones.

completos. La mayor parte de los pescadores condenaban esa destrucción indiscriminada.

Esta fue la situación que descubrió a fines de los noventa un estudio, financiado por el IDRC y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), sobre la condición de la base del recurso acuático y la manera en que lo usan las comunidades aledañas. El equipo de investigaciones reunió a científicos agrícolas de la Universidad de Agricultura y Silvicultura de Hue, y la Universidad de Ciencias de Hue y a representantes de la Secretaría Provincial de Pesquerías, lo que llevó a un nivel de colaboración no habitual entre científicos y funcionarios gubernamentales. “Nos entregó un nuevo modelo de cómo colaborar eficazmente con organismos gubernamentales”, comenta el rector de la Universidad, Tran Van Minh.

Centrándose en los medios de subsistencia

Cuando se inició el proyecto, los investigadores estaban recién comenzando a experimentar con métodos participativos. Para acelerar este proceso, el IDRC impartió capacitación en técnicas que propiciaban la participación de los lugareños en el diagnóstico de patrones de uso en la laguna e identificación de áreas problemáticas y soluciones. En sus primeras etapas, el proyecto se centró principalmente en estrategias para mejorar los medios de vida.

El equipo multidisciplinario, al trabajar en tres lugares distintos de la laguna, no tardó en darse cuenta que si bien el gobierno había introducido reformas para los terrenos agrícolas, no había considerado la tenencia del recurso acuático. Según costumbre local, las áreas principales de pesca eran controladas por familias, que habían invertido en estructuras permanentes, como corrales de peces, que aprovechando las corrientes, guiaban a los peces a redes o trampas angostas. Los pescadores de equipo móvil no tenían áreas de pesca definidas y sobrevivían “siguiendo la cola del pez”, pero esto se hizo cada vez más difícil a medida que el área de aguas abiertas continuaba disminuyendo debido a la expansión de los cercados de red.

Los pescadores itinerantes vivían de manera independiente en sus barcos y eran mucho más pobres que los pescadores viviendo en tierra. Debido a la dificultad para prestarles servicios básicos como educación y atención de salud, el gobierno los alentaba a establecerse en las comunidades ribereñas, una de las cuales era la comuna de Quang Thai en el extremo norte de la laguna. Ahí se esforzaban en pescar junto a sus vecinos ya establecidos, que además se beneficiaban del acceso a buenas tierras agrícolas.

En un primer esfuerzo para disminuir la presión sobre la laguna y mejorar los medios de vida, los investigadores introdujeron como nuevo cultivo comercial al cacahuate, que prospera en suelo arenoso. Este primer éxito inspiró la confianza de la gente y pronto fue adoptado por los pueblos vecinos. Después los investigadores dirigieron su atención al problema más serio de la base del recurso acuático. Ayudaron a los pescadores pobres a hacer un diagnóstico del hábitat del recurso, a identificar áreas para la pesca restringida y a protegerlo contra la pesca eléctrica ilegal.

Casi no había superficie despejada

Mientras tanto, en la comuna más productiva de Phu Tan, en la parte central de la laguna, el trabajo con las comunidades y el gobierno local se centró en el problema planteado por la gran cantidad de estanques y cercados de red. A comienzos de los noventa, esos cercados prácticamente no se conocían en las aguas de la laguna, pero a fines de la década llegaron a cubrir el 75% de las aguas territoriales de esta comuna. Los estanques para camarones, construidos en campos arroceros anegados en las orillas bajas, ocupaban otro 20% de la superficie del agua. Casi no quedaba superficie despejada.

Todos los niveles de gobierno alentaban la acuicultura sin contemplar la regulación del consecuente boom. El gobierno local percibía ingresos por formalizar tenencias privadas, el provincial cobraba impuestos más altos y el nacional recibía ingresos superiores provenientes de la exportación de productos de alto valor, en perjuicio de la laguna y sus habitantes más pobres. Disminuyeron dramáticamente el flujo y la calidad del agua, creando condiciones para enfermedades y reduciendo la productividad. El aumento de privatización de los recursos comunes de la laguna afectó duramente a los pescadores más pobres, que se vieron obligados a tratar de pescar en otros territorios ya intensamente explotados.

Las regulaciones de tenencia para la “privatización” de la superficie de la laguna eran tan turbias como sus aguas. Según la ley vietnamita, los recursos de la laguna son de propiedad fiscal, pero por muchas generaciones la práctica consuetudinaria había asignado partes al uso privado. Las familias acomodadas que antes disfrutaron de derechos a equipo fijo, fueron las primeras en reemplazarlo con cercados de red permanentes para especies de alto valor. Pero luego otros pescadores y propietarios de tierras se unieron

a esta bonanza, reclamando también derechos privados al agua e invirtieron en los postes y capas múltiples de redes requeridos para demarcar sus propias áreas de acuicultura.

Frecuentemente, esta privatización de facto de la base de recursos originaba disputas. Las vías navegables estaban cercadas por redes. Algunas veces se pescaba ilegalmente en los cercados y se dañaba el equipo. En un incidente, pescadores furtivos con equipo eléctrico destruyeron corrales y amenazaron a los aldeanos. En palabras de Nguyen Luong Hien, director de la Secretaría Provincial de Pesquería, "Todos reconocen la gran importancia de la laguna, pero nadie la maneja o asume responsabilidad de lo que pasa. Todas las organizaciones quieren tener derechos, pero eso es todo".

El gobierno local quería resolver los conflictos, pero parecía no tener poder para hacerlo, lo que dio a los investigadores la oportunidad de reunir a funcionarios gubernamentales, dueños de cercados de red, además de pescadores con equipos móviles, que esperaban tener más oportunidades locales de pesca con la reapertura de las vías navegables. Usando técnicas participativas de mapeo, examen de datos de calidad del agua y negociación con los distintos intereses, el equipo facilitó un acuerdo sobre el diseño de claros para mejorar la navegación y recambio de agua. Sin embargo se crearon disensiones entre los pescadores móviles y los dueños de cercados de red que dilataron el acuerdo sobre derechos de pesca en las aguas adyacentes a los cercados.

Esta situación impacientó al gobierno local, que sin consultar a los investigadores implementó el plan para vías navegables. La policía obligó a los dueños de cercados a establecer sus operaciones en otros lugares. Lamentablemente, el gobierno local no adoptó ni las medidas de resolución de conflicto ni las disposiciones para acceso compartido a la pesca en las vías navegables que había propuesto el equipo de investigaciones. Las negociaciones se interrumpieron y los conflictos entre pescadores de equipo móvil y dueños de cercados escalaron hasta llegar a la violencia.

Resistencia al cambio

Esta experiencia hizo que los funcionarios provinciales de pesca se dieran cuenta de la validez del argumento del equipo de investigaciones de que la planificación vertical, de arriba a abajo, no iba a funcionar. Sin embargo, los funcionarios seguían resistiéndose a considerar un enfoque diferente para la comuna de Quang Thai, más pobre y remota. Aquí los investigadores introdujeron acuicultura intensiva en pequeñas estructuras de jaula, pero como en Phu Tan, seguía la competencia por ubicaciones preferenciales y vías navegables, y el gobierno local no ofrecía soluciones prácticas. Otro problema era el aumento de la presión que se ejercía sobre las algas locales necesarias para alimentar hordas de carpas hambrientas en un número cada vez mayor de jaulas. Lo único que les importaba a los funcionarios locales era saber que la

producción acuícola aumentaba de año en año, tendencia que encontraban positiva.

Sin embargo, los investigadores habían adquirido mucha evidencia y capacidad experta en su investigación anterior sobre explotación lacunaria y conflictos sobre recursos. También contaban con el apoyo y la colaboración de las comunidades que habían involucrado en su investigación participativa. Sus argumentos fueron reforzados por la introducción, en 2003, de nueva legislación sobre el comanejo de pesquerías por grupos de usuarios definidos localmente y que ordenaba específicamente a las autoridades provinciales que implementaran la legislación. Finalmente, los funcionarios locales se convencieron de que las soluciones duraderas sólo podían resultar de la planificación y el comanejo participativos, en que pescadores y gobiernos locales logren acuerdos sobre principios que guíen el uso de los recursos y establecen compromisos que se puedan hacer cumplir conjuntamente.

Para la Secretaría Provincial de Pesquerías esta era una buena oportunidad para probar estrategias de implementación práctica de su nuevo mandato. Los pescadores locales habían aprendido mucho sobre la base de recursos de la laguna y contaban con información suficiente para argumentar y planificar con fundamento. El equipo de investigaciones había adquirido habilidades en comunicación y facilitación, y podía conducir el proceso sin imponer soluciones. Los pescadores de Quang Thai, muy motivados y con un nuevo mandato que aún no se había probado, propusieron la formación de un grupo de usuarios. Se convocaron funcionarios claves locales y de la aldea para reunirse y examinar datos actualizados de investigaciones sobre la degradación de los recursos de la laguna e intercambiar ideas. Otros trabajaron en mejorar las comunicaciones entre grupos de usuarios de recursos y el gobierno, así como en el desarrollo de mensajes de educación ambiental a divulgar por el gobierno local.

Sin embargo, la tarea más importante del grupo de usuarios fue formular un plan para asignar la superficie de la laguna. El proceso de planificación se lanzó durante una reunión y taller de las partes interesadas. El aporte del equipo de investigaciones consistió en recursos técnicos y



Proyecto Laguna Tam Giang

La Secretaría de Pesquerías busca maneras de integrar mejor el manejo comunitario con la planificación del gobierno provincial.

en facilitar el consenso sobre problemas clave y la estrategia global del proceso de planificación. El asunto central era cómo reorganizar los corrales y jaulas para dar el espacio necesario al flujo de agua y la navegación, lo que sentaría las bases para mejorar la administración y aplicar las regulaciones sobre conservación. Con objeto de minimizar los conflictos potenciales, todos los participantes acordaron que el plan debía mantener el acceso de todos los usuarios actuales, respetar los derechos consuetudinarios y compartir los trastornos necesarios para reorganizar el equipo en las aguas de la laguna.

Límites y responsabilidades

El plan adquirió forma mediante la aplicación de investigaciones participativas e intercambio de informaciones provenientes de mapeo conjunto, sondeos a destinatarios específicos y análisis de grupo. El proceso reforzó el conocimiento local y el entendimiento de la investigación científica, y proporcionó las bases para nuevos acercamientos al comanejo y la gobernabilidad local. Funcionarios del gobierno local iniciaron y condujeron la planificación de recursos locales. Personal provincial y distrital proporcionó recursos técnicos y facilitó el manejo de conflictos y la resolución de problemas locales.

Lo que resultó fue un plan que definió límites al desarrollo de jaulas y corrales para peces. Pero fue mucho más allá, ya que identificó y mapeó vías navegables y demarcó zonas para distintos tipos de equipos de pesca y acuicultura. Finalmente, en este plan se definieron varios tipos de

usuarios de recursos con distintos derechos y responsabilidades para implementar, monitorear y hacer cumplir decisiones de manejo. El hecho de haber sido los usuarios mismos quienes presentaron este plan y sus soluciones aumentó en gran medida el compromiso de la comunidad con sus resultados y simplificó el trabajo del personal en la Secretaría de Pesquerías.

Actualmente, la experiencia de Quang Thai se está replicando en las municipalidades adyacentes de la laguna. Se produce material y orientaciones de capacitación para el personal provincial, que está asumiendo el liderazgo en el fomento del nuevo sistema de manejo. Nguyen Luong Hien, de la Secretaría, comenta: "Ahora buscamos maneras de integrar mejor el manejo comunitario y la planificación gubernamental provincial".

La experiencia de la laguna de Tam Giang ha cambiado fundamentalmente el enfoque del equipo de investigaciones. El Dr. Ton That Phap, miembro del equipo de la Universidad de Ciencias de Hue, lo pone de manifiesto al decir que "el enfoque participativo nos ayudó a cambiar nuestra manera de pensar acerca de la investigación como compuesta sólo de datos científicos y tecnología, enfoque que pone énfasis en las cosas y no en las personas. Ahora contamos con las herramientas y el interés para resolver problemas junto con las personas, entenderlas y ayudarlas a generar las acciones necesarias".

Este estudio de caso lo escribió Bob Stanley, escritor de Ottawa.

www.idrc.ca/en_foco_comanejo

Para mayor información

Dr Truong Van Tuyen
Research Team Leader
Tam Giang Lagoon Project
Hue University of Agriculture and Forestry
24 Phung Hung
Hue City, Viet Nam

TELÉFONO: +84-54-523540
FAX: +84-54-534923
CORREO E: lagunhue@dng.vnn.vn



Pobreza Rural y Medio Ambiente
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
PO Box 8500, Ottawa, ON
Canadá K1G 3H9

TELÉFONO: +1-613-236-6163
FAX: +1-613-567-7749
CORREO E: rpe@idrc.ca
SITIO WEB: www.idrc.ca/rpe

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) es una corporación pública, creada por el Parlamento de Canadá en 1970, con el fin de apoyar a investigadores y comunidades del mundo en desarrollo a encontrar soluciones prácticas a los problemas sociales, económicos y ambientales que enfrentan. El apoyo se dirige al desarrollo de la capacidad local de investigación para sustentar las políticas y las tecnologías que los países en desarrollo necesitan con el fin de construir sociedades más saludables, más equitativas y más prósperas.